

LA SUSPENSION DES CULTES EN RD CONGO POUR CAUSE DE LA COVID-19

CRITIQUE DE L'ARRÊT DE CONFORMITÉ RENDU PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE¹

**Aubin MINAKU
NDJALANDJOKO,**
Professeur à la Faculté
de Droit/Université de
Kinshasa,
Député national et
Avocat.

**Trésor LUNGUNGU
KIDIMBA,**
Assistant à la Faculté
de Droit/Université de
Kinshasa et Avocat.

De commune connaissance, la pandémie du nouveau coronavirus, également appelé covid-19 selon la terminologie consacrée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a fait son apparition en Chine, dans la Province de Wuhan, vers la fin de l'an 2019. Elle s'est propagée très rapidement et elle continue de sévir avec acuité dans le monde entier, au cours de l'année 2020.

La République démocratique du Congo, déjà en proie aux affres conjuguées et cumulées de la pauvreté, de la maladie à virus Ebola d'apparition récurrente et d'une insécurité sans pareille dans la partie orientale du pays, n'en a pas été épargnée.

Fort malheureusement, c'est dans ce contexte d'une crise à la fois sociale, sanitaire et d'ordre sécuritaire frappant de plein fouet le pays que la pandémie y a officiellement fait son apparition au mois de mars 2020, à Kinshasa, avant de se propager, dans une mesure relativement faible, vers quelques-unes des autres provinces qui forment son territoire.

Pour faire face à cette situation d'urgence humanitaire avérée et sans précédent historique local, le Président de la République s'est fondé sur les prescrits des articles 85 et 144 pour proclamer – selon une terminologie particulière – « *l'état d'urgence sanitaire* » sur toute l'étendue du territoire national. Il a dû, dans le cadre de l'état d'urgence ainsi proclamé, prendre une série de mesures d'urgence, dont celle de suspension, pour une durée de 30 jours, de toute réunion de prière et de cultes. En vertu de cette mesure, aucun culte ne pouvait être organisé

1 Arrêt R.Const 1.200 du 13 avril 2020.

aussi bien dans les temples, les mosquées, les chapelles, les cathédrales, les synagogues que dans tout autre lieu de rassemblement des masses pour l'adoration et la prière.

Aussi, pratiquement sans rébellion ni la moindre protestation, les lieux dédiés aux différents cultes furent-ils désertés par les adeptes des confessions religieuses gagnés, pour la plupart, par la panique provoquée par le nouveau coronavirus. Avec un peu de recul et sans passions, prenons le temps de relire la constitutionnalité de l'acte qui a réduit nos églises au silence pendant plusieurs mois.

En effet, conformément aux prescrits de l'article 145 alinéa 2 de la Constitution, le Président de la République avait saisi la Cour constitutionnelle, l'invitant à se prononcer sur la conformité à la Constitution aussi bien de l'état d'urgence ainsi proclamé que des mesures d'urgence prises pour y faire face.

Dans son arrêt rendu sous le R.Const.1200 du 13 avril 2020, la Cour constitutionnelle avait considéré que les mesures prises par le Président de la République, suivant son ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020, étaient toutes conformes à la Constitution, y compris la suspension des cultes.

C'eût été une tâche fort louable de s'étendre sur tous les débats qui se sont succédé sur la place publique du fait, d'abord, de la proclamation même de l'état d'urgence, puis du prononcé de cet arrêt de la Haute Cour. Mais la portée de cet opuscule nous astreint à laisser à l'écart, au profit d'autres recherches à venir, les questions liées à certains aspects controversés de la proclamation même de l'état d'urgence sanitaire.

Il est plutôt question d'analyser cette décision de la Cour constitutionnelle, et par son entremise, de discuter aussi du bien-fondé de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 ayant décidé de la suspension des cultes.

Cette démarche peut paraître étrange. D'une part, la COVID-19 est un virus gravement mortel et à propagation rapide, toute réunion, quel qu'en soit l'objet, pourrait constituer un risque énorme de sa propagation parmi la population. Pour cette raison, toute mesure tendant à empêcher la contamination de la population est, sur le plan social et politique, salubre. Discuter de sa conformité à la Constitution alors que la majeure partie de l'opinion trouve en cette mesure la voie du salut de tout un peuple peut paraître incongru. D'autre part, cette interrogation peut paraître inopportune parce que la majeure partie des États du monde ont également suspendu l'organisation des cultes pour les mêmes motifs.

Notre réflexion peut également étonner plus d'une personne lorsque l'on se rappelle que, dans le lot des mesures urgentes prises par le Président de la République, se trouve la mesure plus forte, portant interdiction générale des réunions de plus de vingt personnes alors que les cultes n'étaient que suspendus. En vertu de cette interdiction générale, les réunions de fêtes

et les rassemblements funéraires étaient proscrits. Les rassemblements religieux étant généralement de plus de vingt personnes, il est normal de les inclure purement et simplement dans l'interdiction générale sans considérer la mesure de suspension des cultes comme une exception à celle-ci. Mais à cause de sa nature particulière, la liberté de religion mériterait des mesures spéciales, adoptées en des termes particuliers, différents des mesures adoptées pour interdire le droit de réunion qui n'est pas de même nature qu'elle. Car, si le droit de réunion peut faire l'objet de dérogations dans le cadre prévu à cet effet par la loi², la liberté de religion est quant à elle un droit intangible, non sujet à dérogation³. Le droit de réunion n'est donc pas un droit de même catégorie, ni de même nature que la liberté de religion. Une interdiction de se réunir ne peut pas, sans une autre règle spéciale sur la réglementation de la liberté de religion, être étendue aux réunions ayant pour but de pratiquer une religion.

Notre interrogation peut enfin paraître d'autant plus surprenante que la Cour constitutionnelle, institution républicaine, légitimée pour juger de la conformité à la Constitution des actes législatifs et réglementaires⁴, a déjà tranché en déclarant la mesure de suspension des cultes portée par l'article 3 point 7 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 conforme à la Constitution.

Cependant, malgré ces évidences, qui auraient normalement eu pour effet de priver cette étude de tout son intérêt, deux facteurs ont tout de même justifié son examen, lui faisant ainsi conserver toute son importance et confortant notre esprit à y réserver une réflexion méthodique. Il s'agit en premier lieu du libellé de l'article 61 point 7 de la Constitution qui dispose que, parmi les « ...droits et principes fondamentaux énumérés » à cette disposition de la constitution comme ne devant faire l'objet d'aucune restriction ni d'aucune dérogation, se trouve très clairement et sans doute, à la fin de l'énumération, « la liberté de religion ». La formulation de l'article 61 point 7 est telle que, « En aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution... », il ne peut être fait dérogation à la liberté de religion.

Dès lors, on est en droit de se demander si la suspension des cultes décidée dans le cadre de l'état d'urgence de l'ordonnance n° 20/014 du 24

2 En effet, le droit, et particulièrement l'article 4 du Pacte international sur les droits civils et politiques alinéa 1^{er}, prévoit que « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international... »

3 Lire à ce sujet : MIRANDA METOU, Le contrôle international aux dérogations des droits de l'homme, Cours, Académie de droit international de La Haye, session d'Hiver, 2020, non encore publié.

4 Article 160 de la constitution : « La Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi. »

mars 2020 peut être considérée comme étant prise en violation de cette disposition constitutionnelle, relevant du noyau dur des droits de l'homme. À partir de cela, on peut chercher à savoir si, de par son contenu et malgré son caractère intangible attribué par l'article 61 point 7 de la Constitution, la liberté de religion n'a pas été violée par la mesure de suspension décidée par le Président de la République.

En second lieu, cette étude n'aurait peut-être pas eu lieu si la Cour constitutionnelle, saisie par le Président de la République, avait suffisamment motivé son arrêt déclarant toutes les mesures prises dans l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 conformes à la Constitution. En effet, on se serait tu si au moins l'arrêt de la Cour constitutionnelle avait été motivé au point de nous expliquer pourquoi, malgré le prescrit de l'article 61 alinéa 7 de la Constitution, la mesure suspendant les cultes pour une durée de 30 jours devrait être considérée comme étant conforme à la Constitution. Mais, hélas, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 avril 2020 a brillé par un silence assourdissant à ce sujet, se contentant de déclarer toutes les mesures contenues dans l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 conformes à la Constitution, sans aucune autre forme de démonstration, comme s'il ne suffisait que d'affirmer la conformité d'une décision à la Constitution, sans rien démontrer du tout. Or, le juge constitutionnel, comme tout autre juge d'ailleurs, est soumis à l'obligation de motiver ses décisions. L'obligation faite à la Cour constitutionnelle de la RD Congo de motiver ses arrêts est d'autant plus importante que le législateur, à l'article 93 de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, a décidé que « La Cour statue par voie d'Arrêt. Les Arrêts de la Cour sont écrits et motivés ». L'absence et l'insuffisance de motivation peuvent être considérées comme des fautes déontologiques et même une violation de la loi.

Dès lors, il convient de préciser que, comme le démontre si bien la formulation de notre problématique, l'objet de cette étude n'est pas de discuter de la conformité à la Constitution de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire telle que proclamée par le Président de la République. Au sein de l'opinion congolaise, ce débat a été largement abordé et malheureusement, il l'a également été avec passion parce que guidé essentiellement par les intérêts des uns et des autres.

Loin de ce débat, qui a vu certains rendre carrément inutile et sans importance l'article 119 alinéa 2, au mépris et en méconnaissance des techniques d'interprétation constitutionnelle, en particulier du principe de l'« effet utile »⁵ qui doit caractériser toute bonne interprétation

5 Sur l'effet utile d'une interprétation constitutionnelle, il est important de lire : A. MAMPUYA KANUNK'a TSHIABO, D. KALUBA DIBWA et N. BOTAKILE BATANGA, *La vacance des institutions politiques sous la constitution du 18 février 2006*, Kinshasa, Ed. Eucalyptus, p.23. Voir également sur le principe de l'effet utile : la Cour pénale internationale, Chambre de première instance II, Situation en République démocratique du Congo : affaire le Procureur c. Germain Katanga, jugement du 7 mars 2014, p.46.

constitutionnelle, la présente analyse ne porte que sur la conformité à la Constitution des mesures décidées par l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 et non pas sur la proclamation de l'état d'urgence entant que tel.

Mettre en rapport, en vue d'examiner leur conformité, la liberté de religion et la mesure de suspension des cultes prise dans l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020, exige avant tout que l'on explore le contenu et les implications de cette liberté. Car, son contenu et ses implications nous révèlent nécessairement le régime juridique qui lui est applicable. C'est seulement après avoir pris connaissance du contenu et des implications de la liberté de religion que l'on saura si, au regard des mesures de suspension décidées dans le cadre de l'état d'urgence décrété le 24 mars 2020, la liberté de religion n'a pas été violée et qu'en même temps, l'article 61 point 7 n'a pas non plus été éterné.

I. Contenu et régime juridique de la liberté de religion

A. La religion et l'homme

Réfléchir sur les relations entre la religion et l'homme revient à scruter la place et les fonctions de la religion dans la vie de l'homme. La religion est généralement définie comme un système de représentation du monde et des croyances fondées sur la foi et consolidée par l'accomplissement des rites dans le cadre d'un culte rendu à une ou plusieurs puissances souvent célestes. De manière très simple, la religion est la manière d'entrer en contact avec une autorité spirituelle. Mais, malgré la diversité des manières d'entrer en contact avec Dieu, un dénominateur commun subsiste : cette matière relève du domaine de l'autonomie de la volonté et des convictions de chacun⁶. Pratiquer une religion est donc un besoin naturel, fondamental et essentiel. L'homme cherche la libération des angoisses de sa condition d'humain par les formes de la vie ascétique, par la méditation profonde, ou par le refuge en Dieu avec amour et confiance⁷. Ainsi donc, priver l'homme du droit de satisfaire à cette demande que lui impose la dimension spirituelle de son être peut équivaloir à le condamner à une vie sans un véritable sens.

B. La religion est sous le régime de liberté et une liberté non susceptible de dérogation

En tant que liberté fondamentale, la liberté de religion implique que chacun soit libre de toute contrainte. Suivant la déclaration sur la liberté

6 Lire : NADIA BOUTOUBA, La liberté de religion : Perspectives comparées France-Canada, Thèse de doctorat, Droit, Université Montpellier, 2015.

7 Concile de Vatican II, « Déclaration sur l'Église et les religions non chrétiennes - *Nostra Aetate* (n° 2) », cité par ROSELYNE HARRISON, « Les grandes religions du monde : croyances, traditions et enjeux, Écoles secondaires catholiques de langue française de l'Ontario », *Centre franco-ontarien de ressources pédagogiques*, 11^{ème} année, p.54

religieuse faite au concile du Vatican II⁸, « la personne humaine a droit à la liberté religieuse. Cette liberté consiste en ce que tous les hommes doivent être soustraits à toute contrainte de la part soit des individus, soit des groupes sociaux et de quelque pouvoir humain que ce soit, de telle sorte qu'en matière religieuse nul ne soit forcé d'agir contre sa conscience, ni empêché d'agir, dans de justes limites, selon sa conscience, en privé comme en public, seul ou associé à d'autres. » De même, la liberté de religion implique qu'il ne puisse pas exister des religions d'État, imposées à tous les citoyens. L'État doit donc être neutre et traiter d'un même pied d'égalité toutes les croyances. Nadia Boutouba estime même que la neutralité de l'État est la source, la matrice et l'allié de l'égalité de traitement des croyances⁹.

En droit international, l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement »¹⁰.

La lecture de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques nous révèle le contenu et les implications de la liberté de religion : il s'agit de ce que la liberté implique une obligation d'abstention, un devoir de retenue, de négation. Liberté religieuse désigne donc l'absence d'obligation à faire ou à ne pas faire, à croire ou à ne pas croire. Elle est la faculté reconnue à toute personne d'avoir, de se choisir ou d'adopter une religion d'une part, et d'autre part, la faculté de pratiquer et de manifester sa religion librement aussi bien en public qu'en privé. Les deux facettes de cette liberté, à savoir celle de se choisir une religion sans aucune contrainte et celle de pratiquer et de vivre son choix sans discrimination aucune, nous montrent ce qui est possible de faire et de ne pas faire à l'égard de la liberté de religion.

Cette liberté fondamentale implique également, au sens de l'article 18 point 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que « Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix. » Sur la base de

8 Lire la Déclaration sur la liberté religieuse – *Dignitatis Humanae* (n° 2), « Le droit de la personne et des communautés à la liberté sociale et civile en matière religieuse », cité par ROSELYNE HARRISON, « Les grandes religions du monde : croyances, traditions et enjeux, Écoles secondaires catholiques de langue française de l'Ontario », *Centre franco-ontarien de ressources pédagogiques*, 11^{ème} année, p. 54. A. RENAUT et A. TOURAINE, *Un débat sur la laïcité*, Stock, 2005.

9 N. BOUTOUTA, La liberté de religion : Perspectives comparées France-Canada. Droit. Université Montpellier, 2015. Voir aussi : J. PICQ, *La liberté de religion dans la République, l'esprit de la laïcité*, Odile Jacob, Mai 2014, p. 165. Voir aussi : M. GAUCHET, *La religion dans la démocratie : parcours de la laïcité*, Gallimard, 2008, p. 11.

10 Lire aussi à ce sujet : Cour européenne des droits de l'homme, *Güler et Uğur c. Turquie*, § 35. Voir aussi : *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints c. Royaume-Uni ; Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı c. Turquie*, § 41.

cette disposition, il est interdit d'imposer à une personne une religion, de le contraindre à abandonner sa religion, en le soumettant à toute forme de contrainte. Il est également clair qu'en vertu de la liberté de religion, il ne peut être prohibé à une personne ou à un groupe de personne de pratiquer leur religion ou de vivre leurs croyances. Cela proscriit aux autorités d'interdire la pratique de la religion qui implique l'organisation des cultes, des cérémonies, etc. Lorsque les autorités d'un État prennent des mesures qui refusent la pratique d'une religion, qui ordonnent les arrestations de ceux qui adoptent telle ou telle autre croyance, elles portent atteinte à la liberté de religion.

Dans la société internationale, la liberté de religion est incontestablement admise comme un droit sacré de l'homme. Car, pour avoir connu des cas des violences, des massacres et des crimes contre l'humanité dus à l'intolérance religieuse, au « fondamentalisme », et à « l'extrémisme religieux », et pour avoir vécu les risques de génocide fondés sur l'intolérance religieuse, les membres de la société internationale ont accepté d'unir leurs forces pour faire respecter la liberté de religion comme ils se sont engagés à le faire pour tous les autres droits fondamentaux. En droit congolais, la liberté de religion est consacrée par la Constitution en vigueur telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 en ces termes : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Toute personne a le droit de manifester sa religion ou ses convictions, seule ou en groupe tant en public qu'en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques, l'accomplissement des rites et l'état de vie religieuse... »¹¹.

Il est donc clair qu'autant les instruments juridiques internationaux ratifiés par la RD Congo que le droit interne de ce pays reconnaissent à la liberté de choisir sa religion et à celle de la pratiquer le caractère de droits fondamentaux de l'homme. Qui plus est, la liberté de religion fait partie de ces droits considérés comme des droits non susceptibles de dérogation, quelles que soient les circonstances.

L'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui autorise les États, en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de leur nation, à prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues dans ledit Pacte à savoir essentiellement les obligations de respecter les droits de l'homme¹², prévoit en son point 2 que la liberté de religion prévue

¹¹ Article 22 de la Constitution du 18 février 2006.

¹² Ch. BASSIOUNI, « Les États d'urgence et d'exception : les violations des droits de l'homme sous couvert du droit », p. 108. MIRANDA METOU, *Le contrôle international aux dérogations des droits de l'homme*, Cours donné à l'Académie de droit international de La Haye, session d'Hiver, 2020. Lire aussi : STEFAN KIRCHNER, « Human Rights guarantees during states of emergency : the European convention on human rights », in *Baltic journal of law and politics*, Vol. 3, n°2, 2010, pp. 1-24. ROSALYN HIGGINS, « Derogations under human rights treaties », in <http://www.academic.oup.com/bybil/articles/abstract/48/1/281>, mis en ligne : 14 novembre 2019, consulté le 03 mai 2020. Voir enfin :

à l'article 18 ne peut faire objet d'aucune dérogation. Reprenant cette disposition, le constituant congolais prévoit à l'article 61 point 7 qu'« *En aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après : 7. la liberté de pensée, de conscience et de religion.* »

Ainsi donc, rien ne peut autoriser les dirigeants d'un État de déroger à la liberté de religion, c'est-à-dire, de l'interdire ou d'en suspendre l'exercice. L'interdiction de déroger à la liberté de religion implique que, quelles que soient les circonstances, il ne puisse être permis de priver définitivement ou temporairement aux individus de la faculté de choisir, de changer, de pratiquer leur liberté. Cela ne signifie pas que l'exercice de cette liberté, même intangible, ne fasse l'objet d'aucune réglementation. Bien au contraire, puisque « réglementer » n'est pas à confondre avec « violer » ou « déroger » ou encore « interdire », le droit, aussi bien national qu'international ne s'opposent pas à ce que les autorités d'un Etat puissent réglementer et organiser l'exercice de cette liberté de manière à ne pas permettre que sous prétexte de son exercice, un sujet viole les libertés des autres ; ni qu'à cause de la liberté de religion, un individu ou un groupe d'individus trouble (nt) l'ordre public, encore moins qu'il (s) attente (nt) aux bonnes mœurs.

La réglementation de l'exercice de la liberté de religion implique le traçage des limites dans la manière collective ou individuelle de chacun de pratiquer sa religion. Pour Nadia Boutouba , « *Aujourd'hui, les exigences de reconnaissance de la diversité religieuse remettent en question de plus en plus fréquemment les limites que les États laïques peuvent légitimement fixer à l'expression individuelle ou collective des convictions religieuses tout en reconnaissant la liberté de conscience et de religion* »¹³. Ainsi, si la compétence de réglementer et d'organiser l'exercice de la liberté de religion confère à l'État la capacité d'agir en vue de restreindre et de limiter l'expression et la manifestation de cette liberté, dans l'intérêt de l'ordre public, vu l'abus de pouvoir dans le chef de l'autorité publique, il est plus que nécessaire, *de lege ferenda*, d'entourer l'exercice de ce pouvoir de garde-fous.

Le contenu et les implications de la liberté de religion étant expliqués, les règles qui la consacrent et qui encadrent son exercice aussi, il est important de chercher à savoir si, en interdisant le culte dans le cadre de ses mesures urgentes décidées le 24 mars 2020, le Président de la République avait violé l'article 61 point 7, et par ricochet, chercher à comprendre pourquoi

Cour européenne des droits de l'homme, Dérogation en cas d'état d'urgence, fiche thématique, Unité de la presse, juillet 2019.

13 BOUTOUBA (N.), *La liberté de religion : Perspectives comparées France-Canada...*, Thèse de doctorat, op. cit., §12.

alors la Cour constitutionnelle avait déclaré conforme à la Constitution la mesure portant interdiction d'organiser des cultes.

II. Conformité à la constitution de la mesure interdisant les cultes en RD Congo en vertu de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020

Il faut examiner les arguments qui ont permis à la Cour constitutionnelle de parvenir à la décision selon laquelle la mesure de suspension des cultes décidée dans l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 est conforme à la Constitution avant de se prononcer sur le dispositif lui-même. Car, dans une décision judiciaire, le droit est essentiellement dit dans les motivations, le dispositif n'étant que la conséquence des arguments justement choisis et la conclusion des motifs judicieusement sélectionnés. C'est dans les motifs que se fait l'effort de démonstration de la conformité au droit de la décision qui doit être prise ; c'est là que le débat de droit a lieu, l'auteur de la décision expliquant pourquoi (raisons de droit et de fait) il va atterrir dans tel sens et pour quoi (quel but) il veut aller dans tel autre.

Ainsi donc, avant de se prononcer sur une décision judiciaire, avant de dire qu'une décision judiciaire est bonne ou mauvaise, conforme ou non au droit, il faut premièrement identifier ses motifs, juger ensuite de la valeur de ces motifs et de la conformité des arguments qu'ils contiennent au droit qui régit la matière en question et enfin vérifier si le lien logique entre les motifs et le dispositif est respecté.

Des motifs non pertinents et non conformes au droit ne doit être tirée qu'une conclusion de même nature, à moins qu'il y ait incohérence et contradiction entre les deux parties de la décision judiciaire qui doivent pourtant être solidement et logiquement liées. Par ailleurs, des motifs justes et d'un raisonnement correct doit normalement être dégagée une conclusion valable, sauf s'il y a incohérence et contradiction entre le raisonnement et le dispositif. Cela dit, une bonne décision judiciaire est celle dans laquelle les motifs justes et valables en droit sont en lien parfait avec le dispositif.

Les mauvaises décisions judiciaires, quant à elles, sont généralement celles dans lesquelles les motifs ne sont pas valables et ne suffisent pas pour tirer la conclusion qui constitue le dispositif. Ce sont des décisions à faible motivation ou à motivation insuffisante. Ce sont également celles dans lesquelles le dispositif, même juste et valable, ne découle pas logiquement des motifs avancés si bien qu'il se dégage une incohérence entre les arguments avancés et la conclusion retenue, l'incohérence prenant parfois la forme de la contradiction. L'incohérence peut enfin consister en ce que, malgré de bons motifs, la conclusion n'est pas exactement celle qui devrait être tirée.

Il faut donc jauger le raisonnement qui a servi à la Cour constitutionnelle de conclure à la conformité à la Constitution de la mesure de suspension

des cultes, malgré les prescrits de l'article 61 point 7 de la Constitution et en dépit de l'article 4 point 2 du Pacte international sur les droits civils et politiques.

A. Raisonnement de la Cour et motivation de l'arrêt

L'article 3 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie de COVID-19 en RD Congo dispose en son point 7 : « *Pour des raisons de sécurité sanitaire, les mesures relatives à l'exercice des libertés suivantes sont prises : 7) sont suspendus tous les cultes religieux pour une période de 30 jours prenant effet à la date du 19 mars 2020 ainsi que toutes les activités sportives dans les stades et autres lieux de regroupement sportif.* »

La question est de savoir pourquoi et comment l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 avril 2020 ne nous offre pas assez d'éléments, malgré l'interdiction faite à l'article 61 point 7 de la Constitution, et à l'article 4 point 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de déroger à la liberté de religion, pour quelque motif que ce soit et à n'importe quelle occasion, ce, même si l'état de siège et l'état d'urgence sont proclamés ?

La lecture du cinquième feuillet de l'arrêt du 13 avril 2020 fait découvrir que la Cour, dans son raisonnement, avait commencé par rappeler le libellé de l'article 61 dont le point 7 pose le caractère non dérogeable de la liberté de religion. Au septième feuillet de son arrêt, la Cour constitutionnelle se limite au paragraphe 5 à affirmer ce qui suit : « *L'article 3 a trait aux mesures relatives à l'exercice de la liberté. Il ne déroge pas à la Constitution.* » C'est après ce bref et très laconique constat selon lequel l'article 3 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 et les mesures qu'il édicte ne dérogent pas à la Constitution que la Cour arrive, au paragraphe 10 du même feuillet à conclure en disant : « *De ce qui précède, la Cour dira que l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 est conforme à la Constitution et garantit le droit à la santé prévu à l'article 47 alinéa 1^{er} de la Constitution ainsi que le droit pour toute personne à un environnement sain et propice à l'épanouissement intégral tel qu'énoncé par l'article 53 alinéa 1^{er} de la constitution.* »

C'est donc sur la base d'une affirmation très laconique, qui n'est étayée sur aucun argument juridique, que la Cour conclut en son dispositif présenté au huitième feuillet que toutes les mesures décidées à l'article 3 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 sont conformes à la Constitution.

Les deux explications que donne la Cour sont celles du paragraphe 10 du septième feuillet. En effet, à ce paragraphe, la Cour Constitutionnelle explique que les mesures décidées dans le cadre de l'état d'urgence ne dérogent pas à la constitution parce qu'elles contribuent à garantir le droit à la santé et le droit à un environnement sain. Autrement dit, la Cour fait comprendre à la nation et à ceux qui lisent ses arrêts que, malgré

l'obligation faite à l'article 61 point 7 de la Constitution et à l'article 4 point 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de ne déroger pour aucune cause et pour aucun motif, voire même pour aucune circonstance à certains principes et à certains droits, au nombre desquels figure la liberté de religion, il peut tout de même et malgré la clarté de ces dispositions, être dérogé à cela en vue de garantir le droit à la santé et celui à un environnement sain.

Malgré le rappel qu'elle fait du contenu de l'article 61 de la Constitution, la Cour a tout de même choisi d'évoquer le droit à la santé et à un environnement sain pour justifier la conformité à la Constitution de toutes les mesures prises par le Président de la République dans le cadre de l'état d'urgence. On ne sait cependant pas si en invoquant uniquement le besoin de garantir les droits à la santé et à un environnement sain la Cour entend apporter un argument suffisant de nature à justifier la suspension des cultes.

On ne peut pour aucune raison, y compris pour le motif pris de la garantie du droit à la santé et du droit à un environnement sain, déroger à la liberté de religion et aux autres droits concernés par l'article 61 de la Constitution. Et en droit, on ne peut pas justifier la suspension d'un droit de nature « *indérogeable* » par le besoin de garantir un autre droit de nature plutôt *dérogeable*, car les droits à la santé et celui à un environnement sain, malgré leur « *fondamentalité* » incontestable, ne font pas partie du noyau dur des droits de l'homme. Il est interdit de déroger à certains droits qui constituent une sorte de *jus cogens* de droits de l'homme, des avantages non susceptibles de dérogation, quel que soit le motif.

C'est donc comme cela que le besoin de démontrer comment peut se concilier la mesure de suspension des cultes avec le caractère non susceptible de dérogation reconnu à la liberté de religion demeure inassouvi, malgré le dispositif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 avril 2020. Dans cette œuvre judiciaire, l'on ne voit nulle part où la Cour tente, même un tout petit peu, de démontrer la conformité à la Constitution de sa décision. La Cour s'arrête à affirmer, sans aucun effort de démonstration, que les mesures de l'article 3 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 ne sont pas contraires à l'article 61. Aucun extrait de son arrêt n'essaye ne fût-ce que de commencer à démontrer comment la suspension des cultes ne viole pas la liberté de quiconque de pratiquer sa religion, celle-ci supposant notamment l'organisation des cultes.

La question de savoir si la mesure urgente prise au point 7 de l'article 3 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 est ou n'est pas conforme à la Constitution ne pourra trouver de réponse que si l'on venait à mettre en corrélation le sens et la portée de ladite mesure à la fois avec le contenu et les implications de la liberté de religion elle-même ainsi qu'avec ceux de l'article 61 point 7 de la Constitution, qui consiste en réalité en une

application en droit congolais de l'article 4 point 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En mettant ensemble les effets de la suspension des cultes prévue au point 7 de l'article 3 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 et les implications de la liberté de religion, il semble à première vue que l'article 61 point 7 de la Constitution et l'article 4 point 2 du Pacte international sur les droits civils et politiques ont été violés. Cependant, nous pensons le contraire. En effet, contrairement à cette apparence qui fait penser en une violation de la liberté de religion, la suspension des cultes telle que décidée dans le cadre de l'état d'urgence proclamé le 24 mars 2020 ne constitue pas une remise en cause de la faculté de se *choisir* une religion conforme aux convictions de tout un chacun. Par ailleurs, au-delà d'une simple affirmation de conformité, la suspension de cultes prévue à l'article 3 point 7 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 n'est pas, à notre avis, contraire à la faculté de *pratiquer* sa religion.

La suspension de cultes décidée par l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 ne remet pas en cause la faculté de *pratiquer* sa religion

L'autre aspect de la liberté de religion qui doit être confronté à la mesure de suspension des cultes pour savoir si cette dernière ne porte pas atteinte à l'interdiction portée par l'article 61 point 7 de la Constitution est celui qui prescrit non pas la faculté de choisir, d'abandonner ou d'embrasser une foi, mais plutôt celle de pratiquer ou de manifester sa foi en privé ou en public, seul ou en groupe. La Cour européenne des droits de l'homme avait décidé que « L'article 9 § 1 de la Convention contient deux volets, relatifs, respectivement, au droit d'avoir une conviction et au droit de la manifester... »¹⁴.

C'est le volet de la liberté de religion qui emporte l'interdiction de proscrire la pratique d'une religion, de fermer le lieu de culte sauf si cela est prévu et justifié par la loi qui organise l'exercice de cette liberté dans un Etat. C'est le versant de la liberté de religion qui interdit de traiter avec discrimination négative les adeptes ou les croyants d'une foi donnée. C'est le versant de la liberté de religion qui interdit à quelqu'un de manifester ou de vivre sa religion. Cela implique qu'on refuse à quelqu'un d'organiser un culte, seul ou avec d'autres, en privé ou en public, que l'on interdise à quelqu'un de pratiquer des rites que lui impose sa religion, seul ou avec les autres, en privé ou en public, qu'on interdise à quelqu'un de prendre part à une cérémonie religieuse, etc.

La liberté de pratiquer et de manifester sa religion implique qu'il n'y ait pas d'obstruction à l'exercice des droits qu'elle confère, notamment, qu'il ne soit pas fait obstruction à l'accomplissement des cultes et des rites, à l'organisation des enseignements et des pratiques qu'elle impose.

14 Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, p. 11, §25.

L'organisation des cultes, l'accomplissement des rites, la diffusion des enseignements et des pratiques sont autant des modalités par lesquelles une personne peut pratiquer sa religion.

La liberté de pratiquer une religion implique aussi que personne ne puisse être obligé de révéler son appartenance ou ses convictions religieuses, que personne ne puisse être contraint d'adopter un comportement duquel on pourrait déduire ses convictions religieuses et donc que personne ne puisse être obligé de manifester ses convictions¹⁵.

À cause de la variété des croyances et de leur diversité, certains rites qui sont obligatoires dans une religion donnée, ne sont que des abominations ou des blasphèmes dans une autre. Dès lors, la liberté voudrait que chacun exécute librement son rite, dans les seules limites imposées par la loi qui organise cet aspect de la vie en société, en vue de faire régner l'ordre public et les bonnes mœurs. Les limites qui doivent servir des buts légitimes susceptibles de justifier une ingérence de l'État dans l'exercice de la liberté de religion sont : *la sécurité publique, la protection de l'ordre, la santé ou la morale publique, la protection des droits et libertés d'autrui*.

Dès lors, la réglementation que la loi doit opérer dans le secteur de la pratique de la religion ne peut consister qu'à apporter les seules limitations nécessaires à la réalisation des buts cités ci-haut, acceptables par toutes les sociétés démocratiques. Ainsi donc, si les autorités ressentent la nécessité d'interdire un rite ou un culte parce qu'il s'exécute par le meurtre des humains et par l'offrande du sang humain, elles devront le faire d'abord par une loi et pour maintenir l'ordre public et cela doit être justifié par les seules nécessités acceptées dans toutes les sociétés démocratiques. De même, si les autorités veulent par exemple interdire un rite consistant à donner une jeune fille mineure en mariage, cela devra être fait par un texte de loi, en RD Congo une telle interdiction existe déjà dans la loi portant protection de l'enfant¹⁶.

La Cour européenne des droits de l'homme est aussi d'avis que la liberté de religion peut faire l'objet de réglementation pour que sa manifestation ne trouble pas l'ordre public ; et même plus, elle estime que, si le droit de choisir sa religion sans l'interférence de l'État est absolu, « *le droit de manifester sa croyance seul et en privé mais aussi de la pratiquer en société avec autrui et en public... n'est pas absolu : puisque la manifestation par une personne de ses convictions religieuses peut avoir des conséquences pour autrui, les rédacteurs de la Convention ont assorti ce volet de la liberté de religion des réserves émises au second paragraphe de l'article 9. Ce dernier dispose que toute restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction doit être prévue par la loi et nécessaire, dans une société démocratique, à la*

15 Cour européenne des droits de l'homme, *Alexandridis c. Grèce*, § 38 ; Également : *Dimitras et autres c. Grèce*, § 78.

16 Voir l'article 48 de la Loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant.

poursuite de l'un ou de plusieurs des buts légitimes qui y sont énoncés. En d'autres termes, les limitations prévues au second paragraphe de l'article 9 portent uniquement sur le droit de manifester une religion ou une conviction et non sur le droit d'en avoir (Ivanova c. Bulgarie, § 79) »¹⁷.

En revanche, la mesure portant suspension des cultes pour une durée de 30 jours n'interdit à personne de pratiquer sa religion, notamment, d'organiser un culte, d'accomplir un rite ou de donner des enseignements. Examinant son contenu et ses effets, il se dégage que la mesure portant suspension des cultes n'interdit à personne de pratiquer ou de manifester sa religion en privé, ni de donner des enseignements religieux au grand public par l'usage des technologies des télécommunications qui dispensent de réunir plus de vingt personnes à un endroit, ou d'exécuter un rite en un lieu avec moins de vingt personnes.

On peut légitimement se demander si le fait de suspendre l'organisation des cultes, des rites, des enseignements, en des lieux traditionnellement destinés à ces genres d'activités (mosquée, église, synagogue, etc.) ne viole pas le contenu de la liberté de réunion dans la mesure où, dans sa formulation, cette liberté implique également que soit respectée la faculté de pratiquer sa religion en public et en groupe.

S'il est vrai que la mesure de suspension des cultes a pour effet d'interdire, pendant la durée de la suspension, les réunions de plus de vingt personnes pour organiser un culte, il n'est cependant pas vrai de soutenir que cela constitue une interdiction de pratiquer sa religion en public. Car, cette mesure n'interdit pas à ce que le culte soit organisé par le chef religieux, avec un nombre réduit de fidèles et qu'il soit diffusé en direct ou en différé au grand public par la télévision ou par d'autres médias de télécommunication.

En plus, la mesure suspendant la tenue des cultes n'interdit pas à deux ou à trois personnes, observant des mesures barrières, d'organiser un culte et de le diffuser au grand public par le recours aux moyens de nouvelles technologies des télécommunications. Enfin, en la comprenant dans son essence véritable, la mesure portant suspension des cultes n'interdit pas que des enseignements, des cultes, des pratiques rituelles soient mis à la portée du grand public. Ce qu'il faut noter, c'est plutôt le fait que les lieux de culte traditionnels n'ont pas pu momentanément s'ouvrir à tout le monde, pour une durée déterminée, sans que les enseignements destinés à un grand public soient empêchés d'être dispensés par d'autres voies. C'est donc uniquement le lieu de rencontre du public qui est changé, sans que la diffusion au public des enseignements et des pratiques ne soit concernée par cette mesure. De nos jours, les lieux de rendez-vous du public, les lieux de réunion des croyants ou les lieux des rencontres des fidèles ne sont plus

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, § 80 ; voir aussi *(Ivanova c. Bulgarie, § 79.*

nécessairement physiques. Les églises, des salles de grande capacité, les rencontres publiques pour la diffusion des enseignements sont désormais de plus en plus virtuels et cela sans que l'exercice de la liberté dans ce cadre ne soit concerné par la mesure de suspension.

Cela étant, malgré la mesure de suspension, le culte pouvait continuer à s'organiser en privé, chacun pouvant s'exercer aux rites que lui impose sa foi; il pouvait aussi continuer à s'organiser en public, non pas aux lieux de culte habituels où les rendez-vous sont d'ordinaire donnés aux fidèles, mais à des lieux virtuels, en attendant l'amélioration de la situation sanitaire.

Avec cette démonstration, on s'aperçoit que la suspension de cultes pour une durée de trente jours ne viole pas la liberté de religion, malgré l'interdiction faite par le constituant à l'article 61 point 7. En revanche, suspendre un droit de l'homme, pour quelque durée que ce soit, peut constituer sa violation, en particulier s'il se fonde sur le prétexte non suffisamment prouvé de garantir des droits de l'homme qui ne font pas partie du « noyau dur ». À la lumière de ces arguments de simple logique, la mesure de suspension des cultes prise par l'ordonnance n°20/2014 du 24 mars 2020 n'est donc pas contraire à la Constitution parce qu'elle ne suspend pas la liberté de choisir ses croyances ni celle de pratiquer ses croyances en privé et en public. Elle laisse toutes les religions véhiculer leurs enseignements, en évitant seulement de regrouper leurs fidèles en un seul endroit au-delà d'un certain nombre.

L'article 3 point 7 de l'ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 ne refuse à personne le droit de prier, de pratiquer sa religion selon les rites qu'elle lui impose ; ce n'est que cette procédure particulière de pratiquer sa religion en groupe en un endroit et au même moment qui est momentanément suspendue.

La Cour constitutionnelle a eu tort de considérer de la même manière les mesures prises à l'égard des autres libertés fondamentales de rang inférieur et la liberté de religion qui, elle, fait l'objet d'une disposition particulière obligeant les pouvoirs publics à ne pas intervenir pour opérer des dérogations. Les mesures prises à l'égard de la liberté de religion méritaient donc, pour ainsi dire, des justifications particulières destinées à démontrer leur conformité à l'article 61 point 7 de la Constitution. Les justifications portant sur la suspension des cultes ne devaient être comprises que dans une formule générale et simplement affirmative du genre « elles ne dérogent pas » et « sont conformes », sans la moindre démonstration liée à son importance et à sa nature.

Même le Président de la République, dans son ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 avait pris beaucoup de précautions pour ne pas placer les mesures prises à l'égard de la liberté de religion à la même enseigne que les autres mesures. Ainsi, si l'interdiction de tous les voyages de la

capitale vers les provinces est prévue à l'article 3 point 1 et que celle de tous rassemblements, réunions et célébrations de plus de vingt (20) personnes sur la voie et lieux publics en dehors du domicile familial... est portée par l'article 3 point 2, la suspension de tous les cultes religieux est quant à elle prévue au point 7 de l'article 3, ce, pour marquer la différence entre les deux dernières mesures. Encore que ladite ordonnance n'emploie pas les mêmes concepts pour désigner la nature des mesures prises par ces deux alinéas de l'article 3 (points 2 et 7 susvisés). Le point 2 fait allusion à l'interdiction tandis que le point 7 reprend le terme suspension.

Attendu qu'elle n'a pas suffisamment motivé son arrêt pour démontrer comment et pourquoi les mesures prises à l'article 3 de l'ordonnance 20/014 du 24 mars 2020 étaient déclarées toutes conformes à la Constitution et comment le cas particulier de la liberté de religion était différent des cas des autres libertés, la Cour a manqué l'occasion de fixer la communauté nationale sur les approches importantes du juge congolais en rapport avec cette matière. Pour n'avoir pas montré que la mesure de suspension de cultes était « proportionnée au but légitime poursuivi » et qu'elle était également justifiée par des objectifs « pertinents et suffisants », la Cour a manqué à son devoir légal de motiver ses arrêts. Compétente pour assurer le contrôle de conformité à la Constitution des mesures urgentes sur pied de l'article 145 de la loi fondamentale du pays, la Cour a failli à son obligation de justifier sa conclusion et de la démontrer. ■